



RAPPORT

Evaluatie loodsplicht nieuwe stijl

In opdracht van ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



20 november 2025 | Versie 1.0



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1. Nieuwe loodsplichtregelgeving	3
1.2. Evaluatie loodsplicht nieuwe stijl	3
1.3. Dit rapport	4
2. Conclusies en aanbevelingen	5
2.1. Doeltreffendheid en effecten nieuwe loodsplichtregelgeving	5
2.2. Aanbevelingen voor de toekomst	6
3. Loodsplicht nieuwe stijl	8
3.1. Aanleiding nieuwe loodsplichtregelgeving	8
3.2. In loodsplicht nieuwe stijl gestelde doelen	9
3.3. Invoering loodsplicht nieuwe stijl	10
3.4. Laatste wijzigingen in loodsplichtregelgeving	11
4. Loodsplicht nieuwe stijl in de praktijk	12
4.1. Samenwerking binnen en tussen zeehavenregio's	12
4.2. Scheepvaartverkeer in Nederlandse zeehavens	12
4.3. Pilot Exemption Certificate (PEC)	19
4.4. Ruimte voor experimenten	22
5. Analyse doeltreffendheid en effecten	25
5.1. Uniformering en vereenvoudiging loodsplicht	25
5.2. Bijdrage aan veilig en vlot verloop scheepvaartverkeer	27
5.3. Ruimte voor verbetering	28



1. Inleiding

Inzicht geven in de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk. Dat is het doel van de evaluatie loodsplicht nieuwe stijl. Dit rapport presenteert de uitkomsten van deze evaluatie.

1.1. Nieuwe loodsplichtregelgeving

De loodsplicht is een van de instrumenten in het nautisch beleid voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. De loods adviseert de kapitein over de te voeren navigatie en treedt met diens toestemming op als verkeersdeelnemer.

Op 1 januari 2021 is de nieuwe loodsplichtregelgeving in werking getreden. Deze loodsplicht nieuwe stijl voorziet samengevat in een uniformering en vereenvoudiging van de loodsplicht, met behoud van maatwerk voor de regio. In de nieuwe loodsplichtregelgeving zijn alle aspecten rondom de loodsplicht geregeld. De belangrijkste verandering is de introductie van een zogeheten PEC-structuur. Een *Pilotage Exemption Certificate* (PEC) ziet op een vrijstelling van de loodsplicht voor een combinatie van een bepaalde kapitein of eerste stuurman¹, een bepaald schip en een bepaald traject. Een PEC wordt op aanvraag verleend aan een kapitein die voldoet aan de kennis- en ervaringseisen.

Omdat de nieuwe loodsplichtregelgeving haar succes nog moet bewijzen, is voorzien in een evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding ervan. Deze evaluatie moet inzicht geven in de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk.²

1.2. Evaluatie loodsplicht nieuwe stijl

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft TwynstraGudde gevraagd om de evaluatie loodsplicht nieuwe stijl uit te voeren.³ De in de evaluatie te beantwoorden vragen zijn:

- Hoe werkt de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk uit, en hoe ervaren de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector dat?
- In hoeverre zijn de gestelde doelen van de loodsplicht nieuwe stijl bereikt?
- Is er nog sprake van onvolkomenheden in de loodsplichtregelgeving waarvoor aanpassing nodig is? En/of is er in de uitwerking van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk anderszins ruimte voor verbetering?

¹ Voor de leesbaarheid is in dit rapport de keuze gemaakt alleen het woord 'kapitein' te gebruiken voor het samenstel 'kapitein of eerste stuurman'.

² *Wet van 5 februari 2020 tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplicht nieuwe stijl)*, artikel V evaluatiebepaling: 'Onze minister van Infrastructuur en Waterstaat zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk'.

³ Omdat de nieuwe loodsplichtregelgeving nog niet in werking is getreden voor zeehavenregio Scheldemonden, is de evaluatie afgebakend tot zeehavenregio Noord-Nederland, zeehavenregio Amsterdam-IJmond en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen. Op de Eems is de nieuwe loodsplichtregelgeving alleen van toepassing op zeeschepen met een Nederlandse haven als bestemming of herkomst.



Als aanpak is gekozen voor een lerende evaluatie, waarbij de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector zorgvuldig zijn betrokken.⁴ Over de aanpak en uitvoering van de evaluatie zijn afspraken gemaakt met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Als eerste is een beknopt bureauonderzoek uitgevoerd naar in het bijzonder de informatie van de regionale autoriteiten over de uitvoering van de loodsplicht. Daarnaar gevraagd heeft Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving een check gedaan op de informatie over incidenten.

Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met de regionale- en andere bevoegde autoriteiten, de Nederlandse Loodsencorporatie en de Regionale Loodsencorporaties, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors (VRC) en de Vereniging van Waterbouwers – in totaal zo’n dertig betrokkenen – over hun ervaringen. Daarnaar gevraagd is door de regionale autoriteiten en de Nederlandse Loodsencorporatie enige aanvullende informatie beschikbaar gesteld.

De verzamelde informatie en ervaringen zijn geanalyseerd en verenigd tot samenhangende uitkomsten. Het concept-rapport is voor een check op duidelijkheid en juistheid voorgelegd aan betrokkenen en met hen besproken tijdens een klankbordsessie op het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt.

1.3. Dit rapport

Hoofdstuk 2 presenteert de conclusies over de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk, en de aanbevelingen voor de toekomst.

De volgende hoofdstukken gaan dieper in op de uitwerking van de nieuwe loodsplichtregelgeving. *Hoofdstuk 3* schetst eerst de aanleiding voor de nieuwe loodsplichtregelgeving, beschrijft de in de loodsplicht nieuwe stijl gestelde doelen, staat kort stil bij de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl, en vat de laatste wijzigingen in de loodsplichtregelgeving samen. *Hoofdstuk 4* beschrijft vervolgens hoe de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk uitwerkt, en hoe de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector dit ervaren. *Hoofdstuk 5* tot slot analyseert de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk.

⁴ De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors en de Vereniging van Waterbouwers vertegenwoordigen verreweg het grootste deel van de sector.



2. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies over de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk, en de aanbevelingen voor de toekomst.

2.1. Doeltreffendheid en effecten nieuwe loodsplichtregelgeving

Op 1 januari 2021 is de nieuwe loodsplichtregelgeving in werking getreden. Deze loodsplicht nieuwe stijl voorziet samengevat in een uniformering en vereenvoudiging van de loodsplicht, met behoud van maatwerk voor de regio. Omdat de nieuwe loodsplichtregelgeving haar succes nog moet bewijzen, is voorzien in een evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding ervan.

Loodsplicht nieuwe stijl pakt in de praktijk in het algemeen goed uit

De conclusie van de evaluatie is dat de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl in het algemeen goed is verlopen en in de praktijk ook goed uitpakt. Je kan zeggen dat de nieuwe loodsplichtregelgeving haar succes heeft bewezen. Wel is er een duidelijk verschil tussen de drie zeehavenregio's; in zeehavenregio Noord-Nederland verloopt de samenwerking wat stroever, is de PEC-administratie nog niet effectief ingericht, en leven er zorgen over het toezicht op de houders van een PEC. Rekening houdend met dit verschil, zijn de ervaringen van de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector in het algemeen positief.

De belangrijkste verandering is de introductie van een PEC-structuur. Hoewel de verwachting van de regionale autoriteiten was dat iets meer kapiteins een PEC zouden aanvragen, overheerst de tevredenheid over de opleiding en het vaargedrag van de houders van een PEC.

Uniformering en beperkte vereenvoudiging van de loodsplicht

Wat betreft het doelbereik en de doeltreffendheid van de nieuwe loodsplichtregelgeving, is de conclusie van de evaluatie dat er in de praktijk sprake is van uniformering en een beperkte vereenvoudiging van de loodsplicht. Daarmee zijn de gestelde doelen in grote lijnen bereikt. Zoals gezegd, is de belangrijkste verandering de introductie van een PEC-structuur. Deze PEC-structuur is gelijkvormig voor alle zeehavenregio's. Dankzij de introductie van een PEC-structuur is er in de praktijk sprake van een simpeler stelsel van vrijstellingen en ontheffingen van de loodsplicht. De gelijkvormigheid is in de praktijk versterkt, omdat de inhoud van de PEC-informatiegids én de opleiding en examinering ook tussen de zeehavenregio's zijn afgestemd.

De landelijk, gelijkvormige PEC-structuur zorgt ook voor eenvoud. Behalve dat, voorziet de loodsplicht in een verlichting van de loodsplicht voor bepaalde kapiteins. Zo is de frequentie-eis voor bepaalde trajecten verlaagd en geldt de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen ook voor reizen in verband met de te verrichten werkzaamheden. Daartegenover staat dat de PEC-structuur voor andere kapiteins zorgt voor een verzwaring van de loodsplicht, onder andere omdat het Register loodsplicht kleine zeeschepen is opgeheven.

Bijdrage aan een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer

De effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in termen van de bijdrage aan een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens kunnen alleen kwalitatief worden gedomd. De loodsplicht is een basisvoorziening. Het aantal reizen met een loods aan boord in de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen vier jaar gemiddeld zo'n 71.750 per jaar. De dienstverlening van de loodsen wordt zeer goed gewaardeerd.



Een PEC ziet op een vrijstelling van de loodsplicht voor een combinatie van een bepaalde kapitein, een bepaald schip en een bepaald traject. Het aantal reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC in de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen vier jaar gemiddeld zo'n 18.250 per jaar. De ervaring is dat houders van een PEC goed communiceren, en goed en voorspelbaar vaargedrag laten zien. Kanttekening van enkele bevoegde autoriteiten en de loodsen is dat het vaargedrag, in vergelijking met het vaargedrag van loodsen, soms wat omzichtiger is wat kan leiden tot een iets minder vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer.

De kwantitatieve informatie over het aantal en soort incidenten is onvoldoende om een relatie te leggen tussen de loodsplicht nieuwe stijl en de nautische veiligheid. De informatie geeft niet direct aanleiding om te veronderstellen dat het veiligheidsniveau door de nieuwe loodsplichtregelgeving significant is verlaagd of verhoogd.

Onvolkomenheden in de loodsplichtregelgeving naar tevredenheid opgelost

In de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving was een aantal onvolkomenheden geconstateerd, variërend van redactionele punten tot punten waar wat op papier was geregeld niet optimaal aansloot bij de praktijk. Met de wijziging van de *Loodsplichtregeling 2021* zijn deze onvolkomenheden met ingang van 1 januari 2024 naar tevredenheid hersteld.

In deze evaluatie zijn niet zozeer nieuwe onvolkomenheden geconstateerd. Wel zijn er enkele wensen om de loodsplichtregelgeving te verduidelijken:

- Verduidelijk dat de kapitein van een schip dat werkzaamheden verricht altijd een ontheffing van de loodsplicht moet hebben, en op datzelfde moment geen gebruik kan maken van een PEC kleine zeeschepen.
- Verduidelijk de mogelijkheid voor ontheffing van de loodsplicht voor kapiteins van schepen die werkzaamheden verrichten aan windmolenparken op zee (definitie kustwateren).

2.2. Aanbevelingen voor de toekomst

Voor deze evaluatie was de vraag ook of er in de uitwerking van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk anderszins ruimte is voor verbetering. Geconstateerd is dat er op vijf punten ruimte voor verbetering is. Deze punten zijn vertaald in aanbevelingen voor de toekomst:

Ondersteun zeehavenregio Noord-Nederland om een inhaalslag te maken

Zoals gezegd, is er een duidelijk verschil tussen de zeehavenregio's; in zeehavenregio Noord-Nederland verloopt de samenwerking wat stroever, is de PEC-administratie nog niet effectief ingericht, en leven er zorgen over het toezicht op de houders van een PEC. Wat vooral opvalt, is dat dit verschil ook al was geconstateerd in de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving. Omdat het de regionale autoriteit en andere bevoegde autoriteiten niet is gelukt om zelf een inhaalslag te maken, is de aanbeveling hen te ondersteunen. Want ook al is deze zeehavenregio de kleinste zeehavenregio, er staan belangrijke ontwikkelingen op stapel. Denk aan de energietransitie (waterstof, windmolenparken), energiezekerheid (LNG) en ruimte voor defensie.

Overweeg deelname aan de introductiedag te verplichten of anderszins te stimuleren

De houders van een PEC zijn goed opgeleid, maar het slagingspercentage is niet heel hoog (in zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen gemiddeld 55% voor de theorie-examens). Kandidaten die zakken voor hun examens hebben zich vaak niet goed voorbereid. Zo is het slagingspercentage van kandidaten die deelnemen aan de introductiedag substantieel hoger. De aanbeveling is daarom te overwegen deelname aan de introductiedag te verplichten of anderszins te stimuleren.



Neem gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het aflopen van de overgangstermijn met een tijdelijke PEC kleine zeeschepen

De nieuwe loodsplichtregelgeving voorziet in een ruime overgangstermijn in verband met opheffing van het Register loodsplicht kleine zeeschepen met een *tijdelijke* PEC kleine zeeschepen dat geldig is tot uiterlijk 1 januari 2031. Als alle houders van een tijdelijke PEC kleine zeeschepen tot het laatste jaar wachten met het aanvragen van een nieuwe PEC, is de capaciteit voor opleiding en examinering mogelijk onvoldoende. De aanbeveling is om, onder regie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen om dat te voorkomen. Dat kan door het aantal houders van een tijdelijke PEC kleine zeeschepen dat een nieuwe PEC wil aanvragen in kaart te brengen, hen te informeren (campagne) en capaciteit voor opleiding en examinering op te schalen. En eventueel ook door te verkennen of kapiteins met jarenlange ervaring met een tijdelijke PEC kleine zeeschepen ook anderszins kunnen aantonen te voldoen aan de kennis- en ervaringseisen. Daar is nu nog voldoende tijd voor.

Maak nu écht werk van betere informatie over de uitvoering van de loodsplicht

De regionale autoriteiten informeren mede namens de andere bevoegde autoriteiten de minister jaarlijks over de uitvoering van de loodsplicht. Die informatie moet beter om de uitvoering van de loodsplicht te kunnen blijven monitoren en beter inzicht te krijgen in de effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving. De aanbeveling is om er nu écht werk van te maken door onder andere heldere definities af te spreken, formulieren te verbeteren, verschillen tussen de informatie van de regionale autoriteiten, het Nederlands Loodswezen en de landelijke scheepsongevallen-database te analyseren, en de registratie van incidenten waarbij een loods of PEC-houder betrokken is te verbeteren. De aanbeveling is om daar, onder regie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, gezamenlijk een beknopt plan van aanpak voor uit te werken met een duidelijke planning.

Benut ruimte voor experimenten in de loodsplicht nieuwe stijl

De loodsplicht nieuwe stijl biedt ruimte voor experimenten. Deze ruimte om te onderzoeken of er, op termijn, een versoepeling van de loodsplicht mogelijk is, is nog nauwelijks benut. De aanbeveling is om de ruimte voor experimenten beter te gaan benutten – vanzelfsprekend binnen kaders en voorwaarden zoals bedoeld in het *Loodsplichtbesluit 2021*, artikel 18 lid 2 – met het oog op het loodsplichtregime van de toekomst. Denk bijvoorbeeld aan een experiment met een ontheffing van de loodsplicht voor schepen die zand of grind vervoeren. Een experiment met een ontheffing van de loodsplicht voor specifieke schepen met een gevaarlijke lading met een certificaat van onderzoek binnenvaart. Of een experiment om meer kapiteins te stimuleren te gaan voldoen aan de kennis- en ervaringseisen voor een PEC. Daarbij kan het helpen om een meer algemene experimenteerbepaling in de loodsplicht-regelgeving op te nemen met een heldere procedure voor de toekenning van nieuwe experimenten.



3. Loodsplicht nieuwe stijl

Op 1 januari 2021 is de nieuwe loodsplichtregelgeving in werking getreden. Dit hoofdstuk schetst de aanleiding voor de nieuwe loodsplichtregelgeving, beschrijft de in de loodsplicht nieuwe stijl gestelde doelen, staat kort stil bij de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl, en vat de laatste wijzigingen in de loodsplichtregelgeving samen.

3.1. Aanleiding nieuwe loodsplichtregelgeving

Aan de inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving gaat een traject vooraf. Al langer bestond de wens om de ingewikkeld geworden loodsplichtregelgeving te vernieuwen. Bij de behandeling van het voorstel voor de wetswijziging vatte de minister als volgt samen waarom de loodsplicht 'oude stijl' niet meer voldeed:⁵

'Wat je eigenlijk zag, was dat er sinds 1995 incrementeel in iedere haven een eigen oplossing was gezocht door de havenmeester, in de meeste gevallen samen met de loodsen. Dat heeft ertoe geleid dat het huidige stelsel ongelofelijk complex is, ondoorzichtig en versnipperd. In het huidige stelsel zitten echt onverklaarbare verschillen tussen havens. We hebben gepoogd dat op te lossen en zo veel mogelijk te uniformeren met ... behoud van het maatwerk voor de regio.'

Aanvankelijk was een meer structurele wetswijziging aangekondigd die zou zien op een loodsplichtregime dat is gebaseerd op veiligheidseisen en rekening houdt met ontwikkelingen aan boord van zeeschepen en rondom verkeersmanagement. Bij de uitwerking bleek echter dat belangen en standpunten van de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector te ver uiteen lagen. Ook bleek het in de praktijk moeilijk om, op basis van een meer rationele afweging, te bepalen in welke situaties de loodsplicht voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer al dan niet werkelijk nodig is. Daarom is uiteindelijk voorgesteld eerst een PEC-structuur te introduceren en te monitoren wat de effecten daarvan zijn in de praktijk.

De nieuwe loodsplichtregelgeving krijgt zijn werking via de *Wet van 5 februari 2020 tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplicht nieuwe stijl)*, en het *Loodsplichtbesluit 2021* en de *Loodsplichtregeling 2021*.

In de memorie van toelichting bij de wetswijziging zijn de uitgangspunten voor de loodsplicht nieuwe stijl benoemd.⁶ Beknopt samengevat:⁷

- Een minimaal even hoog veiligheidsniveau.
- Een loodsplicht alleen daar waar het nodig is, naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten.
- Een simpeler stelsel van vrijstellingen en ontheffingen van de loodsplicht. Alleen wanneer het risicoprofiel van de combinatie van een bepaalde kapitein, een bepaald schip en een bepaald traject dat toelaat, is een vrijstelling of ontheffing van de loodsplicht mogelijk.
- Een meer uniform stelsel, met behoud van maatwerk voor de regio.
- Geen verzwarend van de loodsplicht in algemene zin.
- Een redelijk overgangsrecht.

⁵ *Handelingen II*, nr. 42. (2020, 16 januari). Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20192020-42-9>.

⁶ De uitgangspunten voor de loodsplicht nieuwe stijl zijn afgeleid uit het *Visiedocument rijkshavenmeesters en loodsen: Veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer in een veranderend speelveld* (2009) en de notitie *Loodsplicht nieuwe stijl* (2011).



3.2. In loodsplicht nieuwe stijl gestelde doelen

De loodsplicht nieuwe stijl voorziet samengevat in een uniformering en vereenvoudiging van de loodsplicht, met behoud van maatwerk voor de regio. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging zijn de gestelde doelen als volgt verwoord:⁸

‘Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de invoering van de PEC-structuur mogelijk te maken, waardoor gelijktijdig vereenvoudiging en uniformering van het huidige systeem van loodsplichtvrijstellingen en -onthefingen wordt bewerkstelligd.’

Uniformering als doel, omdat de loodsplicht nieuwe stijl voorziet in de introductie van een landelijk gelijkvormige PEC-structuur, net als in veel andere Europese zeehavens. De nieuwe loodsplichtregelgeving is zo opgebouwd dat het maatwerk per regio – denk aan de aanduiding van loodsplichtige scheepvaartwegen, het onderscheid in lengte en eventueel ook breedte en/of diepgang van zeeschepen, de vaststelling van trajecten waarvoor een vrijstelling kan worden verleend, en de vaststelling van frequentie-eisen – in één hoofdstuk per zeehavenregio bij elkaar is gevoegd.⁹ *Vereenvoudiging* als doel, ten eerste omdat de landelijk gelijkvormige PEC-structuur ook voor eenvoud zorgt. Ten tweede omdat de loodsplicht nieuwe stijl voorziet in een verlichting van de loodsplicht voor bepaalde kapiteins. Daartegenover staat dat de PEC-structuur voor andere kapiteins zorgt voor een verzwaring van de loodsplicht, onder andere omdat het Register loodsplicht kleine zeeschepen wordt opgeheven. Voor kapiteins van kleine zeeschepen voorziet de loodsplicht nieuwe stijl in een bijzondere PEC, een (tijdelijke) PEC kleine zeeschepen.¹⁰

Uiteindelijk is de loodsplicht een van de instrumenten in het nautisch beleid voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. Daarom wordt een PEC op aanvraag verleend aan een kapitein die voldoet aan de kennis- en ervaringseisen. Of, zoals is verwoord in de nota naar aanleiding van het verslag over de wetswijziging:¹¹

‘Het doel van de conceptregelgeving is het beter borgen van de veiligheid door een loodsplichtvrijstelling of -onthefing te koppelen aan bepaalde kennis en kunde van een kapitein of eerste stuurman.’

Er is een logische opbouw in de zwaarte van PEC's, van een PEC A tot en met een PEC D.¹² De kennis- en ervaringseisen voor deze PEC's zijn in vijf modules verdeeld. Voor een PEC A moet een kapitein beschikken over modules 1, 2 en 3 en over praktische en theoretische kennis van de lokale scheepvaartbegeleidingsprocedures. Voor een PEC B, C of D moet een kapitein beschikken over modules 1, 2, 3, 4 en 5. Voor een PEC kleine zeeschepen moet een kapitein beschikken over modules 1 en 2. Om de kennis en ervaring te behouden, geldt een frequentie-eis (minimum aantal calls / reizen per jaar).

⁷ Kamerstukken II, kst-35248-3. (2019, 20 september). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35248-3>.

⁸ Kamerstukken II, kst-35248-3. (2019, 20 september). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35248-3>.

⁹ In de memorie van toelichting bij de wetswijziging worden in dit verband ook de begrippen 'harmonisatie' en 'transparantie' gebruikt.

¹⁰ Voor kapiteins van kleine zeeschepen die stonden ingeschreven in het Register loodsplicht kleine zeeschepen is voorzien in een ruime overgangstermijn met een *tijdelijke* PEC kleine zeeschepen dat geldig is tot uiterlijk 1 januari 2031.

¹¹ Kamerstukken II, kst-35248-7. (2019, 1 november). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35248-7>.

¹² In het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond – Zuid-Holland achterland voorziet de loodsplicht nieuwe stijl ook in een PEC LNG-bunkerschepen. Voor een PEC LNG-bunkerschepen moet een kapitein beschikken over modules 1, 2, 3, 4 en 5.



De vijf modules zijn beknopt samengevat:¹³

1. *Nationale wetgeving* – Kennis van de belangrijkste bepalingen van de in het zeehavengebied geldende wetgeving (op grond van de *Scheepvaartverkeerswet*).
2. *Taal* – Actieve of passieve kennis van de op het traject wettelijk voorgeschreven talen, nodig voor de communicatie met andere schepen en nautische dienstverleners.
3. *Instructiereizen* – Reguliere reizen waarbij de kandidaat, met het schip en over het traject waarover de aan te vragen PEC gaat, door een loods wordt begeleid en geïnstrueerd over de lokale situatie en de daarbij te voeren navigatie.
4. *Regionale regelgeving en praktijk* – Kennis van de lokale en regionale regelgeving, communicatieprocedures, topografie, scheepvaartbegeleiding, sleepbootprocedures en de daarbij behorende wijze van navigeren (door de bevoegde autoriteiten bepaald).
5. *Beoordelingsreizen* – Examenreizen waarbij de kandidaat, met het schip en over het traject waarover de aan te vragen PEC gaat, wordt beoordeeld op het in praktijk toepassen van de in modules 1, 2, 3 en 4 opgedane kennis.

3.3. Invoering loodsplicht nieuwe stijl

Bij de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl kwam nogal wat kijken. Denk aan het inrichten van de PEC-administratie, het omzetten van (het stelsel van) vrijstellingen en ontheffingen 'oude stijl' in vergelijkbare PEC's (of ontheffingen), het controleren en verlenen van aangevraagde tijdelijke PEC's kleine zeeschepen, het vormgeven van de opleiding en examinering, en het opstellen van een beslissingskader voor de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen.

De conclusie in de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving is dat de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl in het algemeen goed is verlopen.¹⁴ Na een lang traject voorafgaand aan de inwerkingtreding was het fijn om in de praktijk aan de slag te kunnen. Wel was het gevoel dat de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl enigszins was onderschat en is er een zekere tijdsdruk ervaren. Ook was er tussen de zeehavenregio's verschil in automatisering van de PEC-administratie en coördinatie van het toezicht op het gebruik van een PEC; in zeehavenregio Noord-Nederland was dat een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving nog niet volledig geregeld.¹⁵

- ➔ Een belangrijke bevinding van deze evaluatie is dat de conclusie dat de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl in het algemeen goed is verlopen, bijna vijf jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving recht overeenind staat. Wel is er nog altijd verschil tussen de zeehavenregio's (zie verder hoofdstuk 4).

¹³ De beknopte samenvatting van de vijf modules is gebaseerd op zowel de memorie van toelichting bij de wetswijziging als de PEC-informatiegidsen die elk van de drie regionale autoriteiten heeft opgesteld.

¹⁴ Bij de behandeling van de wetswijziging had de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering verzocht de uitwerking van de nieuwe loodsplichtregelgeving een jaar na inwerkingtreding al te evalueren.

¹⁵ TwynstraGudde (2022). *Evaluatie nieuwe loodsplichtregelgeving: Uitwerking een jaar na inwerkingtreding*.



3.4. Laatste wijzigingen in loodsplichtregelgeving

Na de inwerkingtreding is de *Loodsplichtregeling 2021* twee keer gewijzigd:

- Met ingang van 1 februari 2023 is de *Loodsplichtregeling 2021* gewijzigd in verband met een uitbreiding van de vrijstelling van de loodsplicht in zeehavenregio Noord-Nederland.
In de *Loodsplichtregeling 2021* was geregeld dat op het traject Borkum – Westereems met een PEC C vrijstelling van de loodsplicht mogelijk was voor kapiteins van zeeschepen met een lengte over alles van meer dan 155 meter tot en met 170 meter, en een breedte tot en met 25 meter en een diepgang tot 8 meter. Op verzoek van de bevoegde autoriteit en een reder van een na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving gestarte veerverbinding tussen Eemshaven en Kristiansand in Noorwegen, is de vrijstelling van de loodsplicht uitgebreid voor kapiteins van zeeschepen met een lengte over alles van meer dan 170 meter, en een breedte tot en met 40 meter en een diepgang tot 8 meter, voor zover het betreft een roll-on-roll-offschip dat in een vaste veerverbinding vaart.¹⁶
- Met ingang van 1 januari 2024 is de *Loodsplichtregeling 2021* gewijzigd in verband met aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving.
In die evaluatie was een aantal onvolkomenheden in de *Loodsplichtregeling 2021* geconstateerd, variërend van redactionele punten tot punten waar wat op papier was geregeld niet optimaal aansloot bij de praktijk. In afstemming met de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector zijn aanpassingen gedaan om de onvolkomenheden te herstellen. Denk aan een correctie van de coördinaten van het ankergebied Scheveningen, een onderscheid naar havenbekkens binnen de havens van Amsterdam en Zaandam, en in het bijzonder een wijziging van het breedtecriterium op de Eems.



Een belangrijke bevinding van deze evaluatie is dat met de wijziging van de *Loodsplichtregeling 2021* de onvolkomenheden naar tevredenheid zijn hersteld.

¹⁶ Overigens is de veerverbinding tussen Eemshaven en Kristiansand intussen gestopt, maar er zijn plannen om een nieuwe veerverbinding te starten.



4. Loodsplicht nieuwe stijl in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk uitwerkt, en hoe de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector dit ervaren.

4.1. Samenwerking binnen en tussen zeehavenregio's

Een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens is een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector. Om de samenwerking binnen de zeehavenregio's te stimuleren zijn de regionale autoriteiten onder andere belast met (*Loodsplichtbesluit 2021*, artikel 12):

- De coördinatie van het door de bevoegde autoriteiten op aanvraag verlenen, en ook het aanvullen of eventueel intrekken, van een PEC.
- De bevordering van de samenwerking tussen alle betrokkenen bij de opleiding en examinering (modules).
- De verzorging van een jaarlijks periodiek overleg over de loodsplicht en nautische veiligheid.

Uit de evaluatie blijkt dat er een verschil is tussen de zeehavenregio's in hoe de bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector de coördinatie, samenwerking en het overleg ervaren. In zeehavenregio Amsterdam-IJmond en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen zijn de ervaringen (zeer) positief. De loodsplicht nieuwe stijl heeft ervoor gezorgd dat betrokkenen elkaar makkelijk en goed weten te vinden. Behalve een jaarlijks periodiek overleg met de sector over de loodsplicht en nautische veiligheid, is er ook regelmatig overleg tussen de bevoegde autoriteiten en de loodsen over de uitvoering van de loodsplicht en verdere professionalisering – *'De samenwerking verloopt soepel. Er is periodiek overleg met alle betrokkenen. En de lijntjes tussen de bevoegde autoriteiten en de loodsen zijn kort'*.

In zeehavenregio Noord-Nederland is de ervaring dat vooral de coördinatie en het overleg wat moeizamer verlopen. Dat lijkt te maken te hebben met zowel de schaal van de zeehavenregio – van Den Helder tot Delfzijl-Eemshaven, maar de kleinste zeehavenregio in aantallen reizen met een loods aan boord/met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC – als de cultuur in de zeehavenregio. Er is wel regelmatig (operationeel) overleg tussen de bevoegde autoriteiten en de loodsen over de uitvoering van de loodsplicht, maar de laatste jaren was er geen overleg met de sector.

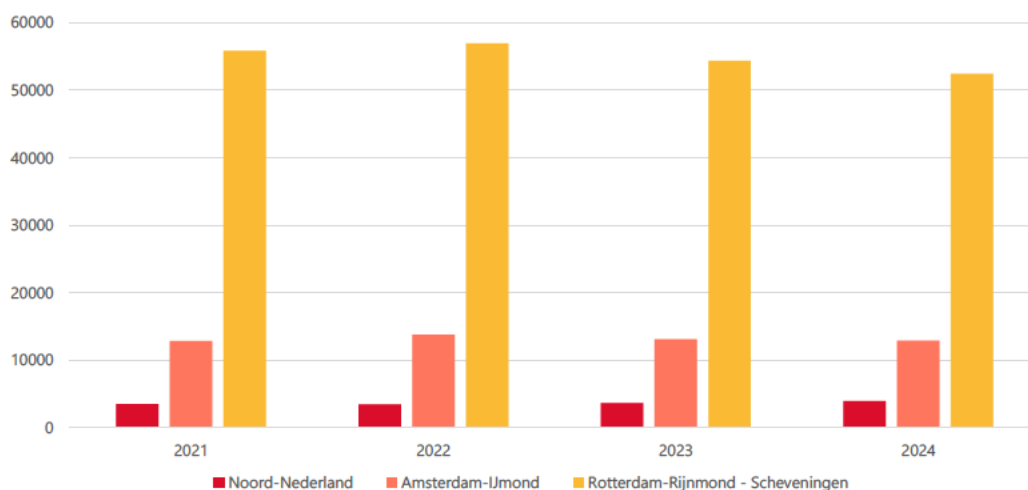
4.2. Scheepvaartverkeer in Nederlandse zeehavens

4.2.1. Aantal reizen met loods aan boord

De loodsplicht is een van de instrumenten in het nautisch beleid voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. De loods adviseert de kapitein over de te voeren navigatie en treedt met diens toestemming op als verkeersdeelnemer. Hij is een expert die het team op de brug bijstaat.

Het aantal reizen met een loods aan boord in de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen vier jaar gemiddeld zo'n 71.750 per jaar. De meeste reizen worden in zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen gemaakt (76%), gevolgd door zeehavenregio Amsterdam-IJmond (18%) en zeehavenregio Noord-Nederland (6%).

In het laatste, tweejaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek in opdracht van het Nederlands Loodswezen waarden kapiteins de dienstverlening van de loodsen met een 9,2.



Figuur 4.1 Aantal reizen met loods aan boord 2021-2024 (informatie Nederlands Loodswezen)¹⁷

Ter vergelijking: in de vier jaar voor de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl was het aantal reizen met een loods aan boord in de drie zeehavenregio's samen gemiddeld zo'n 73.750. Overigens daalde de overslag in de Nederlandse zeehavens in dezelfde perioden nog iets sterker.¹⁸ Daarbij is het van belang dat in de jaren 2020, 2021 en 2022 deels moest worden gemanoeuvreerd binnen beperkende coronamaatregelen.

4.2.2. Aantal reizen met vrijstelling van loodsplicht met een PEC

De belangrijkste verandering van de loodsplicht nieuwe stijl is de introductie van een PEC-structuur. Een PEC ziet op een vrijstelling van de loodsplicht voor een combinatie van een bepaalde kapitein, een bepaald schip en een bepaald traject (*Loodsplichtbesluit 2021*, hoofdstuk 3).

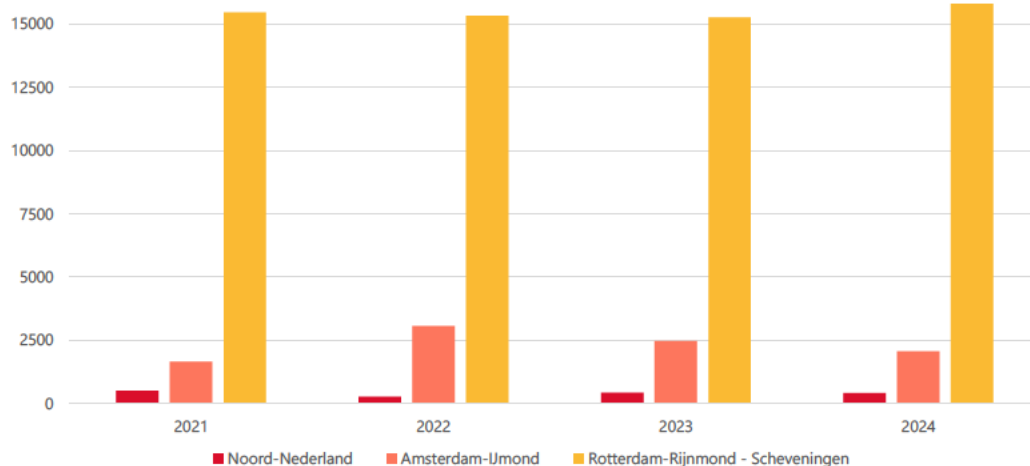
Het aantal reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC in de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen vier jaar gemiddeld zo'n 18.250 per jaar. Het aandeel reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC ten opzichte van het aantal reizen met een loods aan boord is in de afgelopen vier jaar toegenomen van 19,6% in 2021 naar 20,9% in 2024.¹⁹ Dit aandeel is het hoogst in zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen (gemiddeld 22,0%), gevolgd door zeehavenregio Amsterdam-IJmond (gemiddeld 14,8%) en zeehavenregio Noord-Nederland (gemiddeld 9,8%).

De ervaring van de bevoegde autoriteiten is dat kapiteins op deze reizen goed communiceren, en goed en voorspelbaar vaargedrag laten zien. Kanttekening van enkele bevoegde autoriteiten en de loodsen is dat het vaargedrag, in vergelijking met het vaargedrag van loodsen, soms wat omzichtiger is wat kan leiden tot een iets minder vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer.

¹⁷ De informatie is overgenomen uit de jaarverslagen van het Nederlands Loodswezen (<https://www.jaarverslagloodswezen.nl/downloads>).

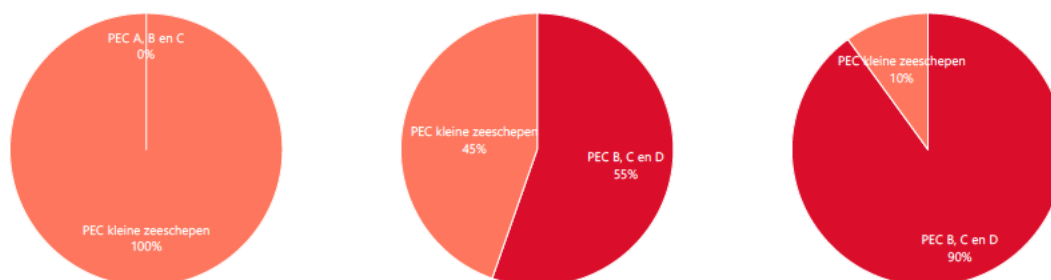
¹⁸ De overslag in de Nederlandse zeehavens (inclusief zeehavenregio Scheldemonden) daalde van gemiddeld zo'n 625 mln. ton in de periode 2017-2020 naar zo'n 605 mln. ton in de periode 2021-2024 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/goederen/goederenvervoer-over-zee/vracht>).

¹⁹ Voor de berekening van het aandeel reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC, is het aantal reizen met een loods aan boord (zie paragraaf 4.2.1) en het aantal reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC bij elkaar opgeteld.



Figuur 4.2 Aantal reizen met vrijstelling van loodsplicht met PEC 2021-2024 (informatie regionale autoriteiten)

De regionale autoriteiten hebben daarnaar gevraagd een onderverdeling gemaakt naar reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC A, B, C of D en met een (tijdelijke) PEC kleine zeeschepen in 2024:



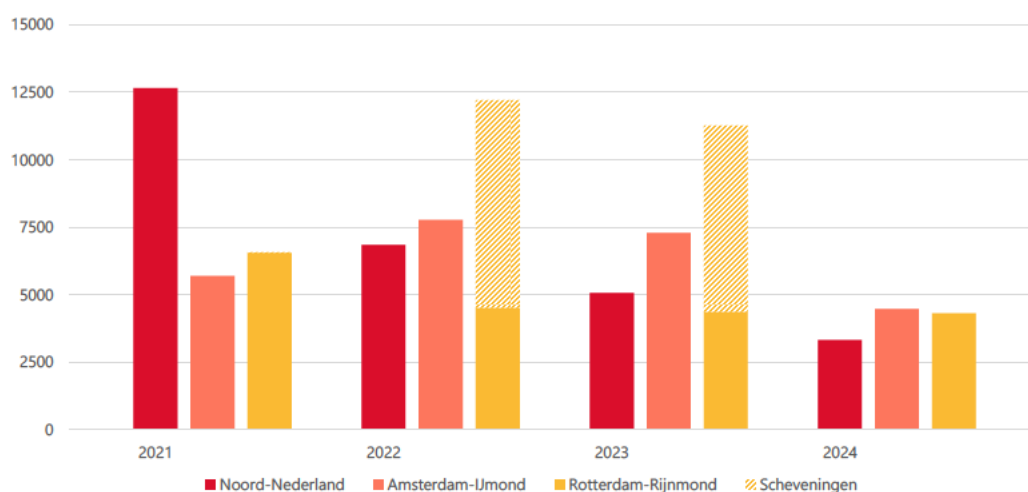
Figuur 4.3 Onderverdeling vrijstelling van de loodsplicht met een PEC in zeehavenregio's Noord-Nederland (links), Amsterdam-Umond (midden) en Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen (rechts) 2024 (informatie regionale autoriteiten)

In de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen vier jaar gemiddeld zo'n 10 keer per jaar een ad-hocloodsplicht opgelegd (*Loodsplichtbesluit 2021*, hoofdstuk 5). Overigens komt het ook voor dat een kapitein vrijwillig een loods aan boord neemt. Daarnaar gevraagd is door de Nederlandse Loodsencorporatie aangegeven dat dit in zo'n 2% van de geloodste reizen het geval is.

4.2.3. Aantal reizen met categorale vrijstelling van loodsplicht

Bepaalde zeeschepen en reizen – denk aan zeeschepen en werkschepen binnen bepaalde vrijstellingsgrenzen voor lengte en eventueel ook breedte en/of diepgang, reizen op de territoriale zee en korte verplaatsingen – zijn categoriaal vrijgesteld van de loodsplicht (*Loodsplichtbesluit 2021*, hoofdstuk 2).

Het aantal reizen met een categorale vrijstelling van de loodsplicht in de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen vier jaar gemiddeld zo'n 22.750 per jaar.



Figuur 4.4 Aantal reizen met categorale vrijstelling van loodsplicht 2021-2024 (informatie regionale autoriteiten)²⁰

Voor de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen wordt in alle drie de zeehavenregio's eenzelfde, praktische werkwijze toegepast: Werkschepen zijn vrijgesteld van de loodsplicht indien de kapitein van het werkschip werkzaam/bekend is in het betreffende zeehavengebied en er ook voor het overige geen redenen of bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding geven om een ad-hocloodsplicht op te leggen.²¹ Deze werkwijze is afgestemd met de Vereniging van Waterbouwers en wordt ook naar tevredenheid van hen toegepast – *'De nieuwe loodsplicht-regelgeving is heel goed werkbaar'*.

Om de operationele besluitvorming over of een werkschip is vrijgesteld van de loodsplicht te ondersteunen, is een beslissingskader opgesteld.²² Beknopt samengevat:

1. Voor het doel gebruikt; het werkschip voert in het betreffende zeehavengebied werkzaamheden uit of vaart in het zeehavengebied om in verband daarmee andere noodzakelijke activiteiten te verrichten.
2. Er zijn geen situaties en omstandigheden die het opleggen van een ad-hocloodsplicht nodig maken.
3. Er is geen twijfel aan de bekendheid van de kapitein met de plaatselijke omstandigheden en communicatie-procedures.
4. Het werkschip moet voldoende geschikt zijn voor het betreffende zeehavengebied vanuit het oogpunt van voortstuwing en manoeuvreerbaarheid, en passen bij de dimensies en karakteristieken van de vaarweg.

²⁰ In zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen is een onderscheid gemaakt tussen zeehavengebied Rotterdam-Rijnland – Zuid-Holland achterland en zeehavengebied Scheveningen, omdat voor zeehavengebied Scheveningen de kwaliteit van de informatie varieert door de overstap in 2024 naar een nieuw havenmeestermanagementinformatiesysteem. Overigens zijn de definities waarmee wordt gewerkt sowieso niet helder. Zo worden in zeehavengebied Rotterdam-Rijnland – Zuid-Holland achterland schepen kleiner dan 300 brutoregisterton niet geregistreerd, terwijl die schepen in zeehavengebied Scheveningen in 2022 en 2023 wel werden geregistreerd. Dit geeft een vertekend beeld.

²¹ De werkwijze en het bijbehorende beslissingskader is opgenomen in de PEC-informatiegidsen die elk van de drie regionale autoriteiten heeft opgesteld.

²² De beoordeling van de bekendheid van de kapitein met de plaatselijke omstandigheden wordt vereenvoudigd tot of de kapitein in de afgelopen twee jaar werkzaam is geweest in het betreffende zeehavengebied. Deze vereenvoudiging is in de zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen al afgestemd met de loodsen en de sector, maar is nog niet afgestemd met de andere zeehavenregio's. Overigens neemt een kapitein soms ook vrijwillig een loods aan boord – *'De ervaring is dat er verstandig met de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen wordt omgegaan'*.



In de nota van toelichting bij het *Loodsplichtbesluit 2021* is opgemerkt dat de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen niet geldt voor schepen die zand of grind vervoeren zonder werkzaamheden te verrichten:

‘Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat, anders dan dat tot nu toe in de praktijk vaak het geval was, zeeschepen die op loodsplichtige scheepvaartwegen slechts zand vervoeren dat elders is geladen, straks niet meer categoriaal zullen zijn vrijgesteld; zij vallen niet meer onder de definitie van werkschip die tot vrijstelling leidt. Een vrijstelling voor dergelijke schepen was ook niet beoogd in eerdere aanpassingen van de loodsplichtwetgeving. Voor schepen die hiervan tot op heden gebruik maakten, geldt een overgangsperiode.’

De ervaring van de bevoegde autoriteiten is dat dit in de praktijk lastig is uit te leggen. Nogal eens gaat het om dezelfde combinatie van een bepaalde kapitein en een bepaald schip die de ene keer (werkzaamheden) is vrijgesteld van de loodsplicht en de andere keer (geen werkzaamheden) verplicht is een loods aan boord te nemen.

4.2.4. Reizen met ontheffing van loodsplicht

De bevoegde autoriteiten kunnen kapiteins van schepen die werkzaamheden verrichten een ontheffing van de loodsplicht verlenen. Ook in een aantal overige gevallen is dat mogelijk (*Loodsplichtbesluit 2021*, hoofdstuk 4). Vaak gaat het om zogeheten verhaalreizen. Ook is er in het zeehavengebied Den Helder – Harlingen – Terschelling een bijzondere ontheffing voor zeeschepen met een beperkte hoeveelheid gevaarlijke lading (*offshore supply vessels*). Redenen voor het op aanvraag verlenen van een ontheffing van de loodsplicht aan kapiteins van schepen die werkzaamheden verrichten, kunnen zijn:

- Het werkschip is langer dan de vrijstellingsgrenzen voor een categorale vrijstelling van de loodsplicht.
- Het werkschip voldoet niet aan de voorwaarden voor een categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen, maar verricht wel werkzaamheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om werkzaamheden voor grote projecten of werkzaamheden net buiten loodsplichtig vaarwater.

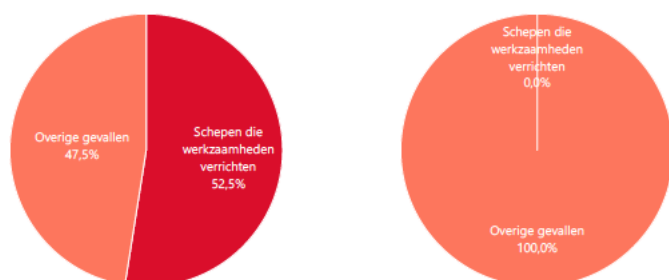
Omdat de omstandigheden voor het verlenen van een ontheffing van de loodsplicht divers zijn, wordt maatwerk toegepast. De kennis en ervaring van de kapitein bij eerdere projecten in het betreffende zeehavengebied speelt daarbij een belangrijk rol.

Het aantal reizen met een ontheffing van de loodsplicht in de drie zeehavenregio's samen is in de afgelopen *drie* jaar gemiddeld zo'n 1.800 per jaar.²³ De meeste reizen met een ontheffing van de loodsplicht worden in zeehavenregio Amsterdam-IJmond gemaakt, gevolgd door zeehavenregio Noord-Nederland en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen.

²³ In 2021 was het aantal reizen met een ontheffing van de loodsplicht door de invoering van de loodsplicht nieuwe stijl dat jaar hoger; in de drie zeehavenregio's samen zo'n 4.500 reizen.



De regionale autoriteiten hebben daarnaar gevraagd een onderverdeling gemaakt naar reizen met een ontheffing van de loodsplicht voor schepen die werkzaamheden verrichten en in overige gevallen in 2024. Rijkswaterstaat Noord-Nederland kon deze onderverdeling niet maken:



Figuur 4.5 Onderverdeling ontheffing van de loodsplicht in zeehavenregio's Amsterdam-IJmond (links) en Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen (rechts) 2024 (informatie regionale autoriteiten)

De ervaring van de bevoegde autoriteiten en de loodsen is dat er in de praktijk soms discussie is over of de ontheffing van de loodsplicht ook mogelijk is voor schepen die werkzaamheden verrichten aan windmolenparken op zee (buiten loodsplichtig vaarwater). De discussie gaat over de interpretatie van artikel 13 lid 1c van het *Loodsplichtbesluit 2021*, in het bijzonder de definitie van kustwateren: ontheffing is mogelijk voor 'een zeeschip dat gebouwd en ingericht is voor het uitvoeren van werkzaamheden vanaf dat schip aan, in, langs of op niet-loodsplichtige scheepvaartwegen of -kustwateren ...in de periode dat dat schip de betreffende werkzaamheden uitvoert'. De memorie van toelichting bij de wetswijziging (en ook de nota van toelichting bij het *Loodsplichtbesluit 2021*) is duidelijk dat het dan bijvoorbeeld gaat om schepen die werkzaamheden verrichten aan windmolenparken op zee:²⁴

'Ontheffingsmogelijkheid voor het bevoegd gezag om maatwerk te verlenen aan de volgende schepen die werkzaamheden verrichten: ... Zeeschepen die andere werkzaamheden uitvoeren dan de werkschepen die categoriaal zijn vrijgesteld. Het gaat dan om bijvoorbeeld kabelleggers of schepen die windmolenparken aanleggen, waarbij ontheffing mogelijk is indien: ... de werkzaamheden buiten loodsplichtig vaarwater plaatsvinden maar waarbij het zeeschip frequent dezelfde haven bezoekt voor bijvoorbeeld de aan- en afvoer van goederen. Een voorbeeld is de aanleg van een windmolenpark op zee, buiten het loodsplichtig vaarwater.'

De Regionale Loodsencorporatie Noord stelt dat dit dus niet geldt voor schepen die werkzaamheden verrichten aan windmolenparken buiten de kustwateren en/of de territoriale wateren. Haar voorstel is de toelichting op dit punt te verduidelijken en de definitie van kustwateren op te nemen in het *Loodsplichtbesluit 2021*, artikel 1 lid 1.

²⁴ Kamerstukken II, kst-35248-3. (2019, 20 september). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35248-3>.



Informatie regionale autoriteiten over uitvoering loodsplicht

In het *Loodsplichtbesluit 2021* artikel 12 lid 3 is geregeld dat de regionale autoriteiten mede namens de andere bevoegde autoriteiten de minister jaarlijks informeren over:

- Het aantal reizen met een loods aan boord, het aantal reizen met een vrijstelling van de loodsplicht, en het aantal reizen met een ontheffing van de loodsplicht.
- De wijze waarop de opleiding en examinering verloopt.
- Het aantal afgegeven PEC's, het aantal ingetrokken PEC's met vermelding van de reden, het aantal bezwaar- en beroepszaken, en het aantal keer dat ad-hoc loodsplicht is opgelegd.
- Het aantal keer dat ontheffing van de loodsplicht is verleend omdat niet is voldaan aan de frequentie-eis.
- Het aantal en soort incidenten met daarbij aangegeven of een loods of houder van een PEC betrokken was.
- Alle overige door de minister verlangde informatie over de uitvoering van de loodsplicht.

In de afgelopen drie jaar heeft Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving een en ander gecoördineerd. Aan de regionale autoriteiten is een eenvoudig formulier beschikbaar gesteld om de verlangde informatie te overleggen.

Drie belangrijke bevindingen van deze evaluatie zijn:

1. *Aan regionale autoriteiten beschikbaar gestelde formulier is niet volledig*

Het aan de regionale autoriteiten beschikbaar gestelde formulier is niet volledig. Op het formulier ontbreekt ruimte waar regionale autoriteiten de informatie over het aantal keer dat ad-hocloodsplicht is opgelegd kunnen invullen. Ook is onduidelijk welke informatie regionale autoriteiten moeten invullen over de wijze waarop de opleiding en examinering verloopt. Het gevolg is dat de een relevante informatie invult over het aantal kandidaten dat de opleiding heeft gevolgd en met goed gevolg afgerond, en een ander weinig tot niets zeggende informatie zoals 'zie de informatiegids'. Tot slot, zou het toegevoegde waarde hebben om op het formulier onderscheid te maken naar het aantal reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC A, B, C of D en met een PEC (tijdelijke) kleine zeeschepen. En naar het aantal reizen met een ontheffing van de loodsplicht voor schepen die werkzaamheden verrichten en in overige gevallen.

2. *Onduidelijk waarvoor informatie is bedoeld en wordt gebruikt*

Het is voor regionale autoriteiten en andere bevoegde autoriteiten onduidelijk waarvoor de informatie is bedoeld en wordt gebruikt. Die onduidelijkheid werkt demotiverend. Overigens is de memorie van toelichting bij de wetwijziging best duidelijk over waarvoor de informatie is bedoeld: 'Deze gegevens zullen inzicht geven in de gevolgen van het nieuwe loodsplichtregime en de uitwerking daarvan'.²⁵ De informatie is dan ook gebruikt voor deze evaluatie. In de afgelopen jaren is de informatie verder alleen eenmalig gebruikt in een nota ter informatie aan de minister.

3. *Kwaliteit informatie varieert*

De kwaliteit van de informatie varieert. Wat opvalt, is dat geen opvolging is gegeven aan het advies in de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving om de informatie te verbeteren door te werken met heldere definities. Onduidelijk blijft waarom niet. De enige toelichting in het aan de regionale autoriteiten beschikbaar gestelde formulier is dat het bij incidenten gaat om scheepsongevallen en niet om *near misses*, zonder te definiëren wat daar dan onder wordt verstaan waardoor juist de kwaliteit van de informatie over incidenten te wensen overlaat (zie ook hoofdstuk 5).

²⁵ *Kamerstukken II, kst-35248-3*. (2019, 20 september). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35248-3>.



Ook de kwaliteit van de informatie van de regionale autoriteit in zeehavenregio Noord-Nederland laat te wensen over. Dit komt omdat de PEC-administratie in zeehavenregio Noord-Nederland nog niet is gestandaardiseerd, gekoppeld en geautomatiseerd – *‘Het kost de havens veel moeite om de administratie op orde te krijgen’*. Niet alleen is het lastig om vergelijkbare informatie van alle havens te verzamelen, ook moet de controle handmatig aan de hand van papieren lijstjes en/of lijstjes in Excel (zie paragraaf 4.3). Illustratief is het verschil tussen de informatie van de regionale autoriteit over het aantal reizen met een loods aan boord en dezelfde informatie van het Nederlands Loodswezen. Het verschil in de afgelopen vier jaar is gemiddeld maar liefst bijna 25%. In zeehavenregio Amsterdam-IJmond (4,6%) en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen (0,2%) is dat verschil veel kleiner. Daarom is in deze evaluatie voor het aantal reizen met een loods aan boord de informatie van het Nederlands Loodswezen gebruikt.

4.3. Pilot Exemption Certificate (PEC)

4.3.1. Opleiding en examinering

Een PEC wordt op aanvraag verleend aan een kapitein die voldoet aan de kennis- en ervaringseisen. Het aanvraagformulier is beschikbaar op de websites van de regionale autoriteiten. De Regionale Loodsencorporaties verzorgen de opleiding – lesmateriaal, zelfstudie en praktijkinstructie – en examinering (modules). Dit gebeurt zowel in onderlinge afstemming als in afstemming met de bevoegde autoriteiten. De eindtermen zijn vastgesteld door de regionale autoriteiten, het examenreglement door de Regionale Loodsencorporaties; beide zijn als bijlage opgenomen in de PEC-informatiegidsen die elk van de drie regionale autoriteiten heeft opgesteld.

De Regionale Loodsencorporaties stellen kandidaten minstens vier keer per jaar in de gelegenheid om de theorie-examens af te leggen (module 1, 2 en 4). Het praktijkexamen bestaat uit beoordelingsreizen (module 5). Bij de theorie-examens is ook een observator namens de regionale autoriteit aanwezig. Uit de jaarverslagen van het Nederlands Loodswezen blijkt dat er in de afgelopen vier jaar voldoende opleidingsplekken beschikbaar waren.

De Nederlandse Loodsencorporatie heeft daarnaar gevraagd informatie over het slagingspercentage voor de theorie-examens, in zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen, beschikbaar gesteld. Het slagingspercentage voor de theorie-examens is gemiddeld 55%. Dit slagingspercentage varieert per module: het slagingspercentage is voor module 1 gemiddeld 59% (en laat een stijgende lijn zien), voor module 2 gemiddeld 81% (en vooralsnog 100% in 2025) en voor module 4 gemiddeld 47% tot 66%.²⁶

Tabel 4.1 Slagingspercentage theorie-examens zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen (informatie Nederlandse Loodsencorporatie)

	Aantal geslaagd	Aantal gezakt	Totaal	Slagingspercentage
2021	7	11	18	39%
2022	20	16	36	56%
2023	23	17	40	58%
2024	16	10	26	62%
2025 (na 3 examenmomenten)	16	14	30	53%

²⁶ In zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen zijn er drie versies van module 4 (regionale regelgeving en praktijk): voor *Europoort* (slagingspercentage gemiddeld 61%), *Moerdijk* (slagingspercentage gemiddeld 47%) en *Stad* (slagingspercentage gemiddeld 66%).



De loodsen en ook de regionale autoriteiten (h)erkennen dat het slagingspercentage niet heel hoog is, maar de tevredenheid over de kandidaten die slagen voor hun examens overheerst. Hun ervaring is dat kandidaten die zakken voor hun examens zich vaak niet goed hebben voorbereid. De opleiding voor een PEC A, B, C en D is niet makkelijk. Van de kandidaten wordt verwacht dat ze zelf actief kennis verzamelen (zelfstudie en praktijkinstructie); op de introductiedag wordt dit ook benadrukt. De kandidaten die slagen voor hun examens voldoen aan de kennis- en ervaringseisen en verdienen hun PEC ook echt. Een aantal aandachtspunten keert terug:

- Niet alle kandidaten nemen deel aan de introductiedag, terwijl het slagingspercentage van kandidaten die *wel* deelnemen substantieel hoger is. De loodsen en ook een aantal bevoegde autoriteiten zijn voorstander van een verplichte deelname, wat de bevoegde autoriteiten betreft in combinatie met de mogelijkheid om ook online aan de introductiedag te kunnen deelnemen. De Regionale Loodsencorporaties staan open voor zo'n hybride deelname of maatwerk.
- Een substantieel aantal kandidaten meldt zich op het laatste moment af voor de examens of komt niet opdagen (*no-shows*). Daarmee houden ze onnodig examenplekken voor andere kandidaten bezet.
- De sector pleit voor meer flexibiliteit in de momenten waarop kandidaten in de gelegenheid worden gesteld om de theorie-examens af te leggen, en voor de mogelijkheid om de theorie-examens ook online te kunnen afleggen. Hun ervaring is dat het voor een aantal reders nu soms logistiek echt lastig is om kandidaten die ook werkzaam zijn in het buitenland, en nogal eens niet woonachtig zijn in Nederland, de theorie-examens te laten afleggen – *'Hoe zouden we dit met elkaar anders kunnen organiseren?'*
- De ervaring van de Regionale Loodsencorporatie Noord is dat de tijd en energie die in het vormgeven van de opleiding en examinering is gestoken eigenlijk niet in verhouding staat tot het aantal kandidaten.

4.3.2. Verleende en ingetrokken PEC's

Bij de invoering van de loodsplicht nieuw stijl zijn vrijstellingen en ontheffingen 'oude stijl' omgezet in vergelijkbare PEC's (of ontheffingen). In dat jaar is er maar een heel beperkt aantal nieuwe PEC's op aanvraag verleend; in totaal zijn er in 2021 328 PEC's A, B, C en D verleend en 1.514 (tijdelijke) PEC's kleine zeeschepen.²⁷

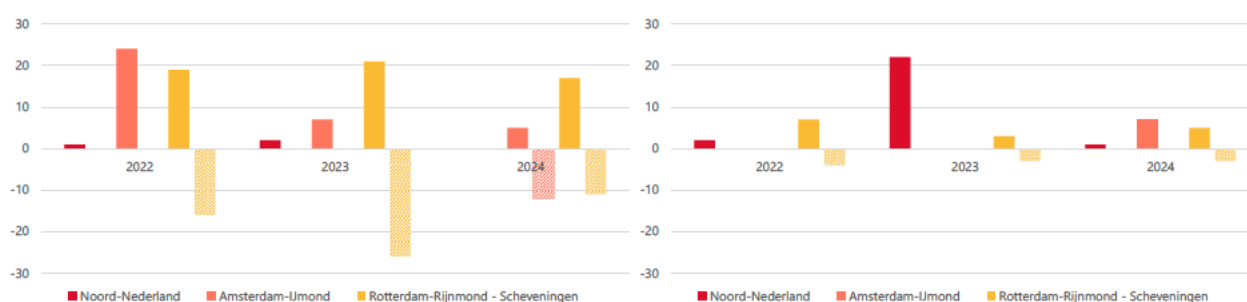
Tabel 4.2 Aantal verleende en ingetrokken PEC's 2021 (informatie regionale autoriteiten)

	Noord-Nederland	Amsterdam-IJmond	Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen
Aantal verleende / ingetrokken PEC's A	45 / 0	n.v.t.	n.v.t.
Aantal verleende / ingetrokken PEC's B	0 / 0	39 / 0	27 / 2
Aantal verleende / ingetrokken PEC's C	0 / 0	9 / 1	89 / 8
Aantal verleende / ingetrokken PEC's D	n.v.t.	15 / 0	104 / 7
Aantal verleende / ingetrokken (tijdelijke) PEC's kleine zeeschepen	286 / 0	567 / 0	661 / 4

²⁷ Het aantal verleende tijdelijke PEC's kleine zeeschepen in 2021 was meer dan het dubbele van de inschatting in de nota van toelichting bij het *Loodsplichtbesluit 2021*.

In de afgelopen drie jaar zijn er in de drie zeehavenregio's samen gemiddeld 32 PEC's A, B, C en D per jaar verleend en 16 PEC's kleine zeeschepen per jaar. In combinatie met het aantal ingetrokken PEC's blijft het totaal aantal PEC's in de afgelopen vier jaar min of meer stabiel.²⁸ De verwachting van regionale autoriteiten was dat, na de 'valse' start door de coronamaatregelen, iets meer kapiteins een PEC zouden aanvragen. Maar kapiteins blijken soms toch liever een loods aan boord te nemen of ze verwachten niet aan de frequentie-eis te kunnen voldoen. Toch overheerst in zeehavenregio Amsterdam-Umond en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen de tevredenheid over de houders van een PEC. Wel blijft voor de havenmeester van Port of Moerdijk onduidelijk waarom de strengere frequentie-eis van 18/36 calls voor een zogeheten PEC Hoogfrequent – met een PEC Hoogfrequent kan op het traject via de Dordtsche Kil of de daarop aansluitende vaarweg naar de havens Moerdijk toch een PEC worden verleend als een schip een diepgang heeft van 5,5 meter of meer – noodzakelijk is.²⁹

In zeehavenregio Noord-Nederland overheerst enige teleurstelling dat na de wijziging van het breedtecriterium op de Eems (vergelijk hoofdstuk 3.4) geen kapiteins een PEC A, B of C hebben aangevraagd. Op basis van een analyse van potentiële kandidaten door de havenmeester van Groningen Seaports was de verwachting dat na de wijziging van het breedtecriterium op de Eems zo'n tiental kapiteins een PEC zou aanvragen. Wat niet wegneemt dat de bevoegde autoriteiten het goed vinden dat kapiteins nu wel in aanmerking komen voor een PEC A, B of C.



Figuur 4.6 Aantal verleende en ingetrokken PEC's A, B, C en D (links) en PEC's kleine zeeschepen (rechts) 2022-2024 (informatie regionale autoriteiten)

4.3.3. Toezicht op de houder van een PEC

Bij aanvang van het traject waarover de PEC gaat moeten kapiteins zich tijdig via de marifoon melden bij de bevoegde autoriteit. Ze verstrekken daarbij hun naam en het nummer van de PEC.

De bevoegde autoriteiten zijn vervolgens belast met het toezicht op de naleving van de frequentie-eis, de eventuele beperkingen verbonden aan een PEC – denk aan weersomstandigheden, geschiktheid vanuit het oogpunt van voortstuwing en manoeuvreerbaarheid, en sleepbootcoördinatiecertificaat – en de voorschriften voor de houder van een PEC of het gebruik van een PEC.

²⁸ De redenen voor het intrekken van een PEC variëren van verandering van vaargebied of beëindiging van het dienstverband/pensionering van de houder van een PEC tot het niet-voldoen aan de frequentie-eis. In geen van de drie zeehavenregio's zijn er in de afgelopen vier jaar bezwaar- en beroepszaken geweest tegen het intrekken van een PEC.

²⁹ De havenmeester van Port of Moerdijk beargumenteert dat, op basis van een herijking van de veiligheid op het traject via de Dordtsche Kil of de daarop aansluitende vaarweg naar de havens Moerdijk, is besloten dat er geen (hogere) veiligheidsrisico is op de kruising Hollandsch Diep – Dordtsche Kil. Ook is de westelijke doorvaart van het Zuid-Hollandsch Diep in 2025 opengesteld voor bestemmingsverkeer, waardoor er een afname is van het verkeer op de kruising Hollandsch Diep – Dordtsche Kil. Behalve dat, vraagt de havenmeester zich af of de *Regeling aanwijzing bovenmaatse schepen 2011* – voor het traject via de Dordtsche Kil of de daarop aansluitende vaarweg naar de havens Moerdijk wordt van een bovenmaats schip gesproken bij een lengte over alles van 135 meter of meer dan wel een diepgang van 5,5 meter of meer – nog wel van deze tijd is, ook gelet op de lengte over alles van binnenvaartschepen.



In zeehavenregio Amsterdam-Umond en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen voert de zogeheten VTS-operator op de verkeerscentrale deze controle uit zodra een kapitein zich meldt. De VTS-operator doet dit aan de hand van de geautomatiseerde PEC-administratie.³⁰ Ook controleren de bevoegde autoriteiten op gezette tijden steekproefsgewijs of de houder van een PEC ook daadwerkelijk op de brug staat. In de afgelopen jaren was dat altijd het geval, op een enkele uitzondering na waarbij de houder van een PEC kort daarvoor op de brug was afgelost door een andere houder van een PEC. Ook de Regionale Loodsencorporaties en de sector zijn in het algemeen positief over het toezicht. In het geval de loodsen iets constateren, melden ze dat bij de bevoegde autoriteiten; dit contact verloopt soepel.

In zeehavenregio Noord-Nederland moet de VTS-operator de controle doen aan de hand van papieren lijsten en/of lijsten in Excel, omdat de PEC-administratie nog niet is gestandaardiseerd, gekoppeld en geautomatiseerd – *'Het is nu 'houtje-touwtje'; dit kan en moet echt beter'*, (h)erkennen de bevoegde autoriteiten ook zelf. De steekproefsgewijze controle of de houder van een PEC ook daadwerkelijk op de brug staat, vindt niet op gezette tijden plaats door onvoldoende capaciteit en prioriteit bij de regionale autoriteit. De Regionale Loodsencorporatie Noord maakt zich zorgen over het toezicht en het niet-opleggen van een ad-hocloodsplicht in enkele situaties waar dat volgens de loodsen wel had gemoeten.

PEC-structuur en geopolitieke ontwikkelingen

Naar aanleiding van de geopolitieke ontwikkelingen speelt de vraag of een (kandidaat)houder van een PEC ook moet kunnen worden gescreend en eventueel uitgesloten. De bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector geven aan uitvoering te geven aan de (inter)nationale maatregelen. Op dit moment zien die niet op het screenen en/of uitsluiten van een (kandidaat)houder van een PEC op grond van bijvoorbeeld de Russische nationaliteit. Wel zijn door het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met het Nederlands Loodswezen afspraken gemaakt over de signaalfunctie van loodsen. Ook is er door de Regionale Loodsencorporaties in samenwerking met de bevoegde autoriteiten een veiligheidscheck is gedaan op het lesmateriaal – *'Het lesmateriaal is gebaseerd op openbare informatie, maar toch voelt het nu oncomfortabel als bepaalde kandidaten informatie over vitale infrastructuur zo op een presentatie-blaadje krijgen'*.

Vragen zijn er over hoe de screening van een (kandidaat)houder van een PEC eruit zou moeten zien, en over of er sprake is van een collectieve of een meer genuanceerde individuele uitsluiting.

4.4. Ruimte voor experimenten

De loodsplicht nieuwe stijl biedt ruimte om, zoals is verwoord in de memorie van toelichting bij de wetwijziging, 'te onderzoeken of er, op termijn, een versoepeling van de loodsplichtregelgeving mogelijk is bijvoorbeeld voor bepaalde typen schepen, in een zeehavengebied of een bepaald deel daarvan, al dan niet met gebruikmaking van nieuwe technieken'.³¹ Daarvoor is in het *Loodsplichtbesluit 2021* een experimenteerbepaling opgenomen: bij ministeriële regeling kan bij wijze van experiment van de loodsplichtregelgeving worden afgeweken (*Loodsplichtbesluit 2021*, hoofdstuk 6).

³⁰ Een geautomatiseerde PEC-administratie heeft ook voordelen voor de houder van een PEC. Als uit de PEC-administratie blijkt dat naar verwachting niet aan de frequentie-eis wordt voldaan, krijgt de houder van een PEC in zeehavenregio Amsterdam-Umond en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen een maand voor einde geldigheid een bericht. De houder van een PEC kan dan aanvullende reisgegevens verstrekken of een ontheffing van de frequentie-eis aanvragen. In zeehavenregio Noord-Nederland moet de houder van een PEC elk jaar zelf een e-mail sturen met de reisgegevens, zodat de bevoegde autoriteiten kunnen beoordelen of aan de frequentie-eis wordt voldaan (volgens *Loodsplichtbesluit 2021*, artikel 10).



De *Loodsplichtregeling 2021* voorziet alleen voor het zeehavengebied Scheveningen in een experiment om te onderzoeken of er een versoepeling van de loodsplicht mogelijk is voor visserijschepen met een lengte over alles van meer dan 100 meter. Tot 31 december 2021 is aan kapiteins van deze visserijschepen die voldeden aan de aan het experiment verbonden voorschriften ontheffing van de loodsplicht verleend. Welke opvolging is gegeven aan de evaluatie van het experiment blijft onduidelijk; een verklaring is mogelijk dat eenzelfde versoepeling van de loodsplicht voor visserijschepen in IJmuiden niet wenselijk was. In ieder geval is de loodsplichtregelgeving niet aangepast.

In de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving was een opsomming opgenomen van wensen voor nieuwe experimenten. De met ingang van 1 januari 2024 naar aanleiding van die evaluatie gewijzigde *Loodsplichtregeling 2021* voorziet niet in aanpassingen voor nieuwe experimenten.³² Bij de sector, in het bijzonder de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders en de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors, overheerst daarover teleurstelling. In de praktijk ervaart de sector terughoudendheid bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ook de loodsen, en niet of nauwelijks ruimte voor nieuwe experimenten.

De herhaalde wens is om een meer algemene experimenteerbepaling in de loodsplichtregelgeving op te nemen met een heldere procedure voor de toekenning van nieuwe experimenten. Een aantal bevoegde autoriteiten heeft de wens dat de toekenning van nieuwe experimenten landelijk (en niet regionaal) wordt gedaan.

Wensen voor nieuwe experimenten

Een aantal wensen voor nieuwe experimenten is in deze evaluatie herhaald:

In zeehavenregio Amsterdam-IJmond en zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen gaat het om een experiment om te onderzoeken of de frequentie-eis voor een PEC B kan worden verlaagd. (Deze zeehavenregio's kennen geen PEC A).

Benoemd door: Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders.

In zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond – Zuid-Holland achterland gaat het om een experiment met een ontheffing van de loodsplicht voor *specifieke* schepen met een gevaarlijke lading met een certificaat van onderzoek binnenvaart. Ook wel bekend als 'de casus Chemgas', maar het kan ook zeevaartpontons betreffen. Nu gelden er andere eisen als zeeschip en binnenvaartschip – dit is in de praktijk lastig uit te leggen – en is er een formele administratieve handeling nodig om te 'switchen' van de status zeeschip naar de status binnenvaartschip.³³

Benoemd door: Port of Rotterdam, Regionale Loodsencorporatie Rotterdam-Rijnmond, en Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders.

In het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond – Zuid-Holland achterland gaat het ook om een experiment om te onderzoeken of een PEC C volstaat voor vrijstelling van de loodsplicht voor schepen met een lengte over alles tot en met 170 meter (in plaats van 160 meter).

Benoemd door: Vereniging van Rotterdamse Cargadoors.

³¹ *Kamerstukken II, kst-35248-3*. (2019, 20 september). Overheid.nl. Geraadpleegd op 1 oktober 2025, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35248-3>.

³² Wat opvalt, is dat de experimenteerbepaling voor het zeehavengebied Scheveningen nog deel uitmaakt van de met ingang van 1 januari 2024 gewijzigde *Loodsplichtregeling 2021* terwijl de tijdsduur van dit experiment al twee jaar eerder was verstreken.

³³ Op het traject aanloopgebied Rotterdam – havens (zeeschip) blijft de loodsplicht gelden.



In het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond – Zuid-Holland achterland gaat het tot slot om een experiment met een 'ingroeimodel' voor een PEC Hoogfrequent, waarbij alleen in het eerste jaar een strengere frequentie-eis van 18/36 calls geldt (ontwikkeling naar algemeen loodsplichtregime).

Benoemd door: Port of Moerdijk.

En er zijn twee *nieuwe* wensen voor nieuwe experimenten benoemd:

In zeehavenregio Noord-Nederland (of in alle drie de zeehavenregio's) gaat het om een experiment met een ontheffing van de loodsplicht voor schepen die zand of grind vervoeren.

Benoemd door: Rijkswaterstaat Noord-Nederland.

In zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond – Zuid-Holland achterland gaat om een experiment om te onderzoeken of de frequentie-eis voor een PEC D kan worden verlaagd (naar dezelfde frequentie-eis als voor een PEC C).

Benoemd door: Vereniging van Rotterdamse Cargadoors.



5. Analyse doeltreffendheid en effecten

Dit hoofdstuk analyseert de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk.³⁴

5.1. Uniformering en vereenvoudiging loodsplicht

De loodsplicht nieuwe stijl voorziet samengevat in een uniformering en vereenvoudiging van de loodsplicht, met behoud van maatwerk voor de regio.

In hoeverre is er in de praktijk sprake van een uniformering van de loodsplicht dankzij de nieuwe loodsplichtregelgeving?

De belangrijkste verandering van de loodsplicht nieuwe stijl is de introductie van een PEC-structuur, net als in veel andere Europese zeehavens. Deze PEC-structuur is gelijkvormig voor alle zeehavenregio's, maar nog niet in werking getreden voor zeehavenregio Scheldemonden. Dankzij de introductie van de PEC-structuur is er in de praktijk sprake van een simpeler stelsel van vrijstellingen en ontheffingen van de loodsplicht. De ervaring van de bevoegde autoriteiten, de loodsen en ook de sector is dat de introductie van de PEC-structuur, gebaseerd op kennis- en ervaringseisen, een goede stap is. De PEC-structuur is duidelijk – *'De loodsplicht nieuwe stijl is in het algemeen heel goed uit te leggen'*. Ook de rollen van de regionale- en andere bevoegde autoriteiten en de Regionale Loodsen-corporaties zijn duidelijk.³⁵

Elk van de drie regionale autoriteiten heeft een PEC-informatiegids opgesteld. Daarbij hebben ze de inhoud niet alleen binnen maar ook tussen de zeehavenregio's afgestemd, waardoor de gelijkvormigheid van de PEC-structuur in de praktijk is versterkt. Hetzelfde geldt voor de opleiding en examinering die de Regionale Loodsencorporaties onderling hebben afgestemd. Een suggestie die is gedaan, is om te kijken of ook uniformering met andere (nautische) regionale regelgeving mogelijk is.

In de praktijk doen zich soms lastig uit te leggen situaties voor. De meest in het oog springende situatie is dat de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen niet geldt voor schepen die zand of grind vervoeren. In de praktijk gaat het nogal eens om dezelfde combinatie van een bepaalde kapitein en een bepaald schip die de ene keer (werkzaamheden) is vrijgesteld van de loodsplicht en de andere keer (geen werkzaamheden) verplicht is een loods aan boord te nemen.

In hoeverre is er in de praktijk sprake van een vereenvoudiging van de loodsplicht dankzij de nieuwe loodsplichtregelgeving?

Zoals in de memorie van toelichting bij de wetswijziging is verwoord, gaat het bij de loodsplicht nieuwe stijl om een 'beperkte herziening van de loodsplichtregelgeving'. In de praktijk is er in het algemeen dan ook sprake van een beperkte vereenvoudiging van de loodsplicht. Ten eerste zorgt de landelijk, gelijkvormige PEC-structuur ook voor eenvoud – *'Elke haven had haar eigen oplossing, maar elke logica ontbrak. Dat is nu niet meer'*.

³⁴ Doeltreffendheid gaat over de mate waarin beleidsdoelen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid.

³⁵ De nieuwe loodsplichtregelgeving is zo opgebouwd dat het maatwerk per regio – denk aan de aanduiding van loodsplichtige scheepvaartwegen, het onderscheid in lengte en eventueel ook breedte en/of diepgang van zeeschepen, de vaststelling van trajecten waarvoor een vrijstelling kan worden verleend, en de vaststelling van frequentie-eisen – in één hoofdstuk per zeehavenregio bij elkaar is gevoegd.



Ten tweede voorziet de loodsplicht nieuwe stijl in een verlichting van de loodsplicht voor bepaalde kapiteins. Zo is de frequentie-eis voor bepaalde trajecten verlaagd (in vergelijking met een vrijstelling 'oude stijl') en geldt de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen ook voor reizen in verband met de te verrichten werkzaamheden (bunkeren, bevoorraden, reparatie, personeelsswissel of aan- en afvoer van goederen). Ook is het niet meer nodig periodiek een geldige medische verklaring en een vaarbevoegdheidsbewijs te overleggen of een ontheffing na twee of drie jaar opnieuw aan te vragen.

Daartegenover staat dat de PEC-structuur voor andere kapiteins zorgt voor een verzwaring van de loodsplicht, onder andere omdat het Register loodsplicht kleine zeeschepen is opgeheven. In de praktijk betekent dit voor bijvoorbeeld Wilson Agency met een grote *shortsea*-vloot dat in 2020 zo'n 15% van de reizen met loods aan boord werd gemaakt en in 2023 zo'n 50% van de reizen (met een bijbehorende stijging van het loodsgeld). Ook geldt de categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen niet voor werkschepen langer dan de vrijstellingsgrenzen (er is wel een ontheffing mogelijk) en schepen die zand of grind vervoeren.

Tijdelijke PEC kleine zeeschepen

Voor kapiteins van kleine zeeschepen die stonden ingeschreven in het Register loodsplicht kleine zeeschepen is voorzien in een ruime overgangstermijn met een *tijdelijke* PEC kleine zeeschepen dat geldig is tot uiterlijk 1 januari 2031. Wat de bevoegde autoriteiten en loodsen betreft, wordt deze termijn niet verlengd. Kapiteins kunnen voordat de termijn afloopt een PEC kleine zeeschepen aanvragen; voor een PEC kleine zeeschepen moet een kapitein beschikken over module 1 en 2. Als alle houders van een tijdelijke PEC kleine zeeschepen tot het laatste moment wachten met het aanvragen van een nieuwe PEC, is de capaciteit voor opleiding en examinering mogelijk onvoldoende. De regionale autoriteiten en de Regionale Loodsencorporaties vinden het belangrijk om dat te voorkomen – *'Het is te eenvoudig om dit alleen aan agenten en reders over te laten. We moeten de houders van een tijdelijke PEC kleine zeeschepen informeren'*. In het periodiek overleg in zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen is al gesproken over het in kaart brengen van het aantal houders van een tijdelijke PEC kleine zeeschepen dat daadwerkelijk een nieuwe PEC wil aanvragen. De regionale autoriteiten en de Regionale Loodsencorporaties benadrukken dat het voor de houders van een tijdelijke PEC kleine zeeschepen geen probleem zou moeten zijn om te slagen voor de theorie-examens. Andersom wil de sector, in het bijzonder de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, graag in gesprek over of kapiteins met jarenlange ervaring met een tijdelijke PEC kleine zeeschepen ook anderszins kunnen aantonen te voldoen aan de kennis- en ervaringseisen (vrijstelling voor module 1 is nu alleen mogelijk met een groot vaarbewijs). Ook is een wens van de sector om de 'taaleis' (module 2) af te schaffen en te volstaan met Engels als voertaal voor de communicatie, maar dit gaat breder dan alleen de loodsplicht nieuwe stijl en raakt bijvoorbeeld ook de binnenvaart.

Overigens geeft deze evaluatie geen aanleiding om te veronderstellen dat een of meer eisen van een PEC A, B, C of D – denk aan instructiereizen of frequentie-eisen – ook voor de PEC kleine zeeschepen ingezet moeten worden.³⁶

³⁶ Vergelijk de memorie van toelichting bij de wetswijziging: 'Indien echter na evaluatie van deze wet ... zou blijken dat de invoering van module 1 en 2 voor deze groep schepen niet voldoende is om de gesignaleerde veiligheidsrisico's te verminderen, dan kan wederom overwogen worden een of meer van de eisen die voor de andere PEC's van toepassing zijn, zoals instructiereizen of frequentie-eisen, in te zetten'.



5.2. Bijdrage aan veilig en vlot verloop scheepvaartverkeer

De loodsplicht is een van de instrumenten in het nautisch beleid voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. Om meer zicht te krijgen op de bijdrage van de loodsplicht nieuwe stijl aan een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer, is de informatie over het aantal en soort incidenten geanalyseerd. De kwantitatieve informatie is echter onvoldoende om een relatie te leggen tussen de loodsplicht nieuwe stijl en de nautische veiligheid, ook omdat nog geen heldere definities zijn afgesproken. Zo zijn er significante verschillen tussen de informatie van regionale autoriteiten, de informatie van het Nederlands Loodswezen en de landelijke scheepsongevallendatabase die Rijkswaterstaat beheert.³⁷ Ook kan de informatie uit de landelijke scheepsongevallendatabase in de vier jaar voor inwerkingtreding van de loodsplicht niet zomaar worden vergeleken met die van de afgelopen vier jaar (geen nulmeting). Om de kwantitatieve informatie te verbeteren wordt vanaf 2024 geprobeerd de informatie van regionale autoriteiten en de landelijke scheepsongevallendatabase samen te voegen. Een van de problemen daarbij is dat de registratie niet altijd goed genoeg is, waardoor in de landelijke scheepsongevallendatabase van een substantieel aantal incidenten niet bekend is of een loods of houder van een PEC betrokken was. *‘Kortom, we weten het gewoon niet en moeten nu écht werk gaan maken van betere informatie over de uitvoering van de loodsplicht.’*

Overigens geeft ‘wat we wel weten’ op basis van de kwantitatieve informatie niet direct aanleiding om te veronderstellen dat het veiligheidsniveau door de nieuwe loodsplichtregelgeving significant is verlaagd of verhoogd – *‘Het was niet onveilig. Het is ook niet per se veiliger of onveiliger geworden’*. Uit de informatie van het Nederlands Loodswezen blijkt dat het percentage ((zeer/minder) ernstige) scheepsongevallen ten opzichte van het aantal reizen met een loods aan boord in de afgelopen vier jaar tussen 0,12% en 0,16% ligt. Een jaar voor inwerkingtreding van de loodsplicht nieuwe stijl was dat 0,15%. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat een loods juist ook in lastige omstandigheden aan boord wordt genomen.

Uit de informatie van de regionale autoriteiten blijkt dat het percentage scheepsongevallen ten opzichte van het aantal reizen met een vrijstelling van de loodsplicht met een PEC in zeehavenregio Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen in de afgelopen vier jaar tussen 0,01% en 0,07% ligt.

Tabel 5.1 Aantal scheepsongevallen waarbij een loods betrokken is (informatie Nederlands Loodswezen)

Zeehavenregio	2021	2022	2023	2024
Noord-Nederland	2 (0,05%)	18 (0,49%)	5 (0,14%)	0 (0,00%)
Amsterdam-IJmond	18 (0,14%)	15 (0,11%)	20 (0,15%)	18 (0,14%)
Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen	62 (0,12%)	78 (0,14%)	73 (0,13%)	72 (0,13%)
Totaal	82 (0,12%)	111 (0,16%)	98 (0,13%)	90 (0,12%)

Tabel 5.2 Aantal scheepsongevallen waarbij een houder van een PEC betrokken is (informatie regionale autoriteit)

Zeehavenregio	2021	2022	2023	2024
Rotterdam-Rijnmond – Scheveningen	10 (0,07%)	7 (0,05%)	2 (0,01%)	11 (0,07%)

³⁷ Illustratief is het verschil tussen de informatie van de regionale autoriteiten over het aantal incidenten met een loods aan boord en dezelfde informatie van het Nederlands Loodswezen. Het verschil in de afgelopen vier jaar is gemiddeld maar liefst bijna 45%.



Een aantal betrokkenen benadrukt dat de loodsplicht een basisvoorziening is voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens – *‘Het is een logische basisvoorziening. In Nederland hebben we dat goed voor elkaar’*. Niet alleen wordt de dienstverlening van de loodsen zeer goed gewaardeerd. Dankzij de introductie van de PEC-structuur is de ervaring ook dat houders van een PEC goed communiceren, en goed en voorspelbaar vaargedrag laten zien.

5.3. Ruimte voor verbetering

5.3.1. Onvolkomenheden

Zoals opgemerkt, was in de evaluatie een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe loodsplichtregelgeving een aantal onvolkomenheden geconstateerd, variërend van redactionele punten tot punten waar wat op papier was geregeld niet optimaal aansloot bij de praktijk. Met de wijziging van de *Loodsplichtregeling 2021* zijn deze onvolkomenheden met ingang van 1 januari 2024 naar tevredenheid hersteld (zie hoofdstuk 3).

In deze evaluatie zijn niet zozeer nieuwe onvolkomenheden geconstateerd – *‘Het is nu gewoon goed geregeld’*. Er zijn enkele wensen om de loodsplichtregelgeving te verduidelijken:³⁸

- Verduidelijk dat de kapitein van een schip dat werkzaamheden verricht altijd een ontheffing van de loodsplicht moet hebben, en op datzelfde moment geen gebruik kan maken van een PEC kleine zeeschepen (*Loodsplichtbesluit 2021*, artikel 13).
- Verduidelijk de mogelijkheid voor ontheffing van de loodsplicht voor kapiteins van schepen die werkzaamheden verrichten aan windmolenparken op zee (definitie kustwateren; *Loodsplichtbesluit 2021*, artikel 13 lid 1c).

Behalve dat, heeft de Regionale Loodsencorporatie Noord de wens om op het traject haven Harlingen – aanloopgebied Brandaris de diepgang aan te passen naar 5,5 meter (in plaats van 6 of 6,5 meter). Deze wens betreft echter niet zozeer een onvolkomenheid maar raakt aan een al langer lopende discussie over het op diepte houden van dit traject (dynamisch geulbeheer). Er is ook geen sprake van een ad-hocloodsplicht als beheersmaatregel. Wel is de mogelijkheid om eventueel een ad-hocloodsplicht op te leggen (bijzondere omstandigheden) nogmaals onder de aandacht gebracht van de VTS-operators op de verkeerscentrale Brandaris.

5.3.2. Anderszins ruimte voor verbetering

Voor deze evaluatie was de vraag ook of er in de uitwerking van de nieuwe loodsplichtregelgeving in de praktijk anderszins ruimte is voor verbetering. Geconstateerd is dat er op vijf punten ruimte voor verbetering is:

- Het maken van een inhaalslag in zeehavenregio Noord-Nederland, in het bijzonder met een robuuste inrichting van de PEC-administratie en het toezicht op het gebruik van een PEC.
- Het verplichten of anderszins stimuleren van deelname aan de introductiedag (opleiding).
- Het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het aflopen van de overgangstermijn met een tijdelijke PEC kleine zeeschepen.
- Het nu écht werk maken van betere informatie over de uitvoering van de loodsplicht.
- Het benutten van de ruimte voor experimenten in de loodsplicht nieuwe stijl.

Deze punten zijn vertaald in aanbevelingen voor de toekomst (zie hoofdstuk 2).

³⁸ Ook is het plan om het ankergebied Scheveningen in de nabije toekomst te wijzigen.



Tot slot, in de memorie van toelichting bij de wetswijziging is ook aangegeven dat bij de evaluatie de vraag kan worden meegenomen of er aanleiding is om een nieuw traject te starten:

‘Voorgesteld wordt nu om eerst de uitrol van een PEC-structuur te realiseren en te monitoren wat de gevolgen daarvan zijn. Dan kan bij een eerste evaluatie van deze nieuwe regelgeving ook de vraag worden meegenomen of er nog aanleiding is om een nieuw traject te starten, waarin bezien wordt of de loodsplicht verlicht dan wel verzaamd moet worden.’

De bevoegde autoriteiten, de loodsen en de sector zijn het erover eens dat je kan zeggen dat de nieuwe loodsplicht-regelgeving haar succes heeft bewezen. Over het starten van een nieuw traject lopen de belangen en standpunten uiteen. Zo vinden betrokkenen die benadrukken dat de loodsplicht een basisvoorziening is, het belangrijker om die basisvoorziening te koesteren dan te bezien of de loodsplicht verlicht kan worden. Ook blijkt het in de praktijk nog steeds moeilijk om, op basis van een meer rationele afweging, te bepalen in welke situaties de loodsplicht voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer al dan niet werkelijk nodig is.

De sector, in het bijzonder de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, vindt het juist belangrijk om na te blijven denken over waar we met het loodsplichtregime in de toekomst naartoe willen. Ze vinden het belangrijk om rekening te houden met ontwikkelingen aan boord van zeeschepen en rondom verkeersmanagement, en ook met een aantal sectorbrede uitdagingen rondom onder andere personeel – *‘We zijn positief over de loodsplicht nieuwe stijl, maar we willen stappen blijven zetten. Wat kunnen we anders, beter doen? Welke bijdrage kan de loodsplicht nieuwe stijl leveren?’* Kortom, ze willen volgende stappen zetten en daar ook de ruimte voor experimenten voor kunnen benutten.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.